

理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

关于构建新型土地利益导向机制的思考

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-3 阅读：52次

钟毅

【摘要】土地利益导向机制是土地资源开发、利用和保护的关键点，要围绕“三个转变”的目标，完善“六项制度”，建立新型土地利益导向机制，从而有利于从根本上落实科学发展观和土地管理共同责任，破解土地资源稀缺与经济社会发展日益增长的用地需求这一时代性的难题。

【关键词】土地利益导向机制；合理利用；保护耕地

【中图分类号】F301.2 【文献标识码】A 【文章编号】1007-1962（2008）14-0028-02

一、构建新型土地利益机制的必要性

当前，遵循科学发展观的要求，在土地资源的保护、开发和合理利用方面建立共同责任机制，除了落实行政责任和法律责任外，还应通过合理的土地利益导向机制来体现，从而达到责、权、利的协调统一。以利益机制为出发点，调整和规范行政管理、宏观调控和执法监督机制，实现土地资源管理和开发利用的规范化和科学化。

我国传统土地利益导向机制造成土地利用效益过低和资源浪费的顽疾。1987年推行的土地使用制度改革，改写了我国土地行政划拨的单轨制历史，实行了土地行政划拨与市场配置相结合的双轨制，土地使用权与所有权分离，实现由无期、无偿、无流动向有期、有偿、有流动的转变。土地权益得以在经济收益上体现，土地市场随之建立。形成了土地收益支配了个人、企业和政府行为的利益导向，土地收益成为地方政府的重要财政来源，加上现行财政转移支付往往以地方财政增长率为依据，从而加剧了这一导向的作用。形成了土地利用开发规模越大、出让土地越多、财政收益越高的利益导向。土地的开发利用形成了重规模轻效益、重建设轻保护、重城市轻农村的态势。出现了用地空间布局不够合理、效益不够明显、利益分配不够合理等负面效果，也在一定程度上浪费了资源。这种传统的土地利益导向机制不转变，土地管理的行政、法律和市场手段往往都会失灵。建立节约、集约和高效的土地资源利用和配置机制，必须从构建新型土地利益导向机制入手。

二、构建新型土地利益导向机制的原则与内容

构建新型土地利益导向机制，应当着力改革现行土地收益分配制度，构建新的财税杠杆调节机制和相应配套政策，从土地收益分配、税收调节、财政激励等环节落实经济调控手段上下工夫。新型土地利益导向应当体现土地开发利用的“三个转变”：一是由重规模轻效益向规模与效益并重的转变；二是由重城市轻农村向城乡并重的转变；三是由重建设轻保护向建设与保护并重的转变。要实现“三个转变”，应着力调整、改革或构建下列主要制度：

（一）土地收益用途管制制度。遵循“用途法定、以地养地、占补平衡”的原则，国家立法严格管制土地收益用途。改变地方政府将土地收益直接作为财政来源并随意使用的机制。另外，对被征地农民的安置和补偿收益也应法定用于解决长远生产生活出路，防止用光吃光、失地返贫。

（二）土地收益综合调控制度。遵循“统一管理、综合调控、合理使用”的原则，改革土地收益重在地方政府支配的制度，实行国家统一调配使用制度。国家通过土地收益分配机制，发挥利益杠杆作用促进土地使用向节约、集约、高效方向转变，并使之成为调整产业合理

布局，土地资源合理配置的重要手段。

(三)区域补偿制度。遵循“责任共担、利益共享、协调联动”的原则，构建全国一盘棋的区域土地利益合理补偿机制。在利益机制上形成占地有偿、保护受益、优势互补、联动发展的土地资源开发利用新格局。按照主体功能区划分和占补平衡的要求，在优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区之间建立公平合理的土地利益共享机制。防止区域间重复建设，产业布局类同导致土地资源浪费。

(四)产业补偿制度。遵循“保用挂钩、产业互补、平衡发展”的原则，以土地收益分配调节为切入点，构建更加明细的产业补偿机制。使土地占用者与保护者相对均等享受土地收益。着重体现工业补偿农业、经营性产业补偿基础公益性产业、城市产业补偿农村产业的土地收益相对均等化的利益补偿机制。使不同产业协调发展，基础公益性产业得以保障，城乡统筹发展得以协调。

(五)分类调控制度。遵循“分类调控、优化结构、提升绩效”的原则，构建分类调控的土地税率。包括区域分类税率、产业分类税率、用地绩效分类税率。充分运用税收调节手段，调节不同区位区域的用地成本，引导固定资产投资方向和土地资源合理配置；调节产业结构进一步优化；实行税收与用地绩效挂钩，使绩效好的用地者受益，绩效差的用地者付出代价。

(六)政策激励制度。遵循“有保有压、合理引导、奖罚分明”的原则，构建有效的财政奖惩机制。在全国范围内建立奖励基金。由土地收益、财政预算解决资金来源。根据耕地开发保护、基本农田建设、农业生产贡献率等条件，实行国家奖励政策。同时对工业产业中的自主创新和高新技术产业也可以实行奖励。对公益性事业实行扶持性奖励。特别要对土地资源循环利用和再开发、深度开发利用者，实行激励性的奖励。同时，建立相应的处罚制度。

三、启动新型土地利益导向机制解决当前一些突出问题的建议

当前，土地管理特别是土地资源开发利用中较突出的问题：一是部分地方工业发展用地增长过快，使用效率不高；二是部分城市发展用地特别是房地产用地增长过快，且房价高涨，一户多宅发展较快，造成城市土地资源分配不合理；三是一些地方农村集体建房占地过多过快；四是不少地方耕地保护和农业发展积极性不高；五是基层国土资源部门的监管能力仍受制约。形成了非农用地占用偏大而且使用率偏低，农业用地仍得不到有效保护的不利态势。针对这些问题，建议采取以下措施：

(一)强化土地利用总体规划，发挥规划的宏观调控作用。应当充分发挥土地利用总体规划的强制性约束作用，产业发展规划，城市建设规划，农村村镇建设规划，都必须严格服从土地利用总体规划。同时，将土地利用总体规划作为合理界定不同地区，不同类别的用途的土地税费标准和财政转移支付原则的依据之一，彻底改革单纯以财政增长率确定和衡量转移支付标准的传统，体现土地利用总体规划在行政、法律和经济上的权威性。

(二)充分发挥新型土地利益导向作用，用经济手段有效调节土地过度占用。通过税收手段，保障土地资源的急切需求、引导合理需求、限制过高需求。一是开征或调整土地使用税。实施核定基数、超额累进的税率制度。根据不同产业用地标准目录和用地绩效评估，在标准基数以内的实行低税率，超出标准基数的实行高税率；对鼓励性产业或节约用地的产业实行低税率，否则，实行高税率；二是开征土地资源闲置税或者对闲置的土地资源实行双倍征收土地使用税；三是开征房地产物业税。核定城乡人均物业标准。在标准内的，可免征物业税，超标准的高额累进征税。四是对土地资源再开发再利用实行土地税收或财政奖励政策。鼓励农村居民拆旧建新、城市发展重视旧城改造，工业发展调整使用旧厂改造和闲置地再利用。五是对违法用地、乱占滥用土地和低效用地实施严格的经济制裁和约束。

(三)充分运用经济激励措施，调动全民保护耕地的积极性。为了守住18亿亩的耕地保护线，在稳定粮价的前提下，调动全民保护耕地和推动农业生产的积极性。一是应当通过国家土地奖励基金，根据耕地开发量、粮食种植面积和农业生产贡献率，基本农田保有量，核定奖励标准，一方面奖励农民；另一方面奖励地方各级政府，全面调动多方的积极性。二是应当将财政转移支付制度与基本农田保护制度和耕地保护制度挂钩。使工业开发和农业生产能够均等享受财政奖励。彻底改变单纯按照地方财政增长高、转移支付力度大的旧机制。

(四)从利益机制入手强化基层国土资源管理部门的监管力度。建议按照“上管一级”的原则，基层国土资源部门的经费支出由上一级财政全额拨付，完全实行经费开支与土地使用收益分离，进一步保障基层国土资源部门依法行使行政监管职能。

(本文作者：广东省阳江市常务副市长)

责任编辑 余岩

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 [10.1.10.65](#). All rights reserved. Design by owen